



Auditdienst Rijk
Ministerie van Financiën

Accountantsrapport bij voortgangsrapportage 24 ERTMS

Colofon

Titel	Accountantsrapport bij voortgangsrapportage 24 ERTMS
Uitgebracht aan	De Tweede Kamer der Staten-Generaal
Datum	9 april 2026
Kenmerk	2026-0000115967
Referentienummer	2025-I&W-018

Inlichtingen
Auditdienst Rijk
070-342 7700

Inhoud

1	Inleiding—4
1.1	Opdracht en doel van onderzoek—4
2	Deel 1: de controle van de financiële overzichten—7
2.1	Inleiding—7
2.2	De controleverklaring van de onafhankelijke accountant—7
3	Deel 2: het onderzoek naar het financieel beheer, de kwaliteitssystemen en de kwaliteit en volledigheid van VGR 24—10
3.1	Inleiding—10
3.2	De uitkomsten van het onderzoek naar de kwaliteitssystemen—10
3.2.1	Inleiding—10
3.2.2	Algemeen: Herziene aanpak en vaststelling eerste tranche—11
3.2.3	Governance, toezicht en totstandkoming van interne en externe voortgangsrapportages—11
3.2.4	Het scopebeheer—12
3.2.5	Het planningsmanagement—13
3.2.6	Het beheer van de ramingen—14
3.2.7	Het budgetbeheer—15
3.2.8	Het beheer van de post onvoorzien—15
3.2.9	Het risicomanagement—16
3.2.10	Het kwaliteitsmanagement—17
3.3	De uitkomsten van het onderzoek naar het financieel beheer—17
3.4	De kwaliteit en de volledigheid van de in de voortgangsrapportage opgenomen financiële en niet-financiële informatie—18
4	Aanbevelingen—19
5	Ondertekening—20
Bijlage 1: Financiële overzichten uit VGR 24—21	
Bijlage 2: Toetspunten voor deel 2 van ons onderzoek—23	

1 Inleiding

1.1 Opdracht en doel van onderzoek

Aanleiding

Het programma European Rail Traffic Management System (ERTMS) valt onder de Regeling Grote Projecten (RGP). De ADR voegt elk jaar een accountantsrapport bij de voortgangsrapportage, die betrekking heeft op de tweede helft van het jaar. Het accountantsrapport en het daaraan ten grondslag liggende onderzoek hebben betrekking op het gehele jaar.

De vaste commissie voor IenW heeft, in verband met de overgang van het programma ERTMS van de planstudiefase naar de realisatiefase (de zogenaamde programmabeslissing uit 2019), in haar procedurevergadering van 6 november 2019 een geactualiseerde uitgangspuntennotitie vastgesteld. In dit accountantsrapport wordt uitgegaan van deze geactualiseerde uitgangspuntennotitie.

Opdracht

De Tweede Kamer der Staten-Generaal heeft op 11 juni 2013 het European Rail Traffic Management System (ERTMS) aangewezen als groot project. In het kader van de Regeling Grote Projecten (RGP) dient bij voortgangsrapportages jaarlijks een accountantsrapport te worden gevoegd met een oordeel over:

- de kwaliteit en de volledigheid van de in de voortgangsrapportage opgenomen financiële en niet-financiële informatie;
- de beheersing en het beheer van het project, waaronder begrepen de toereikendheid van de projectorganisatie, de kwaliteit van de bestuurlijke informatievoorziening, de werking van de administratieve organisatie en het systeem van interne beheersing.

Op 24 februari 2025 heeft de minister van Financiën aan de voorzitter van de Tweede Kamer een voorstel gedaan voor een nadere afbakening en inrichting van deze opdracht. Dit voorstel is op 25 maart 2025 door de Tweede Kamer vastgesteld. Hierin wordt de opdracht tot het verrichten van onderzoek naar de rapportages over grote projecten gesplitst in:

- een opdracht tot controle van de financiële informatie uit de VGR, waarbij de ADR een controleverklaring verstrekt; en
- een 'overige opdracht' met betrekking tot de overige informatie in de basis- of voortgangsrapportage en de beheersing en het beheer van het project, waarbij de ADR aansluit bij de informatiebehoefte van de Tweede Kamer (handelingsperspectief voor het uitoefenen van parlementaire controle).

Daarbij betrekken wij in ons onderzoek de inhoudelijke aspecten die zijn genoemd in paragraaf 6 van de geactualiseerde uitgangspuntennotitie uit 2019¹.

¹. Op basis van hoofdstuk 6 van de geactualiseerde uitgangspuntennotitie uit 2019 worden de volgende onderwerpen in het onderzoek van de Auditdienst Rijk (ADR) betrokken:

- Controle van de financiële verantwoording van het programma ERTMS over 2025, uitmondend in een controleverklaring bij deze financiële verantwoording. De financiële verantwoording bestaat uit de in 2025 aangegane verplichtingen, de verrichte uitgaven, de ontvangsten, de stand van de verplichtingen ultimo 2025, de stand van de voorschotten ultimo 2025 en de in 2025 afgerekende voorschotten.
- Onderzoek van het financieel beheer van het programma ERTMS in 2025.
- Onderzoek naar de inrichting en werking van de kwaliteitssystemen binnen het programma ERTMS. Hierbij dient specifieke aandacht te worden gegeven aan het scopebeheer, de

Doel van het onderzoek

Wij hebben voortgangsrapportage 24 (VGR 24), met als peildatum 31 december 2025, onderzocht. Deze voortgangsrapportage is opgesteld onder verantwoordelijkheid van de staatssecretaris van IenW ten behoeve van de Tweede Kamer. Ons onderzoek bestaat uit twee delen:

1. Deel 1: De controle van de financiële overzichten van het programma ERTMS over 2025, uitmondend in een controleverklaring bij de financiële overzichten. De financiële overzichten bestaan uit de in 2025 aangegane verplichtingen, de verrichte uitgaven, de ontvangsten, de stand van de verplichtingen ultimo 2025, de stand van de voorschotten ultimo 2025 en de in 2025 afgerekende voorschotten.
2. Deel 2: de “overige opdracht”, namelijk het onderzoek naar de overige informatie (de kwaliteit en volledigheid van de toekomstige financiële en niet-financiële informatie), het financieel beheer en de kwaliteitssystemen (programmabeheersing), leidend tot een rapport met constatering en handelingsperspectief (aanbevelingen).

Rapportage

De controle onder punt 1 leidt tot een controleverklaring met een oordeel over de financiële overzichten. Deze controleverklaring is opgenomen in deel 1 (hoofdstuk 2) van dit accountantsrapport.

De uitkomsten (constateringen) van het onderzoek naar de kwaliteitssystemen, het financieel beheer en de kwaliteit en de volledigheid van de toekomstige financiële en niet-financiële informatie in de VGR 24 (punt 2 tot en met 4) zijn opgenomen in deel 2 van dit accountantsrapport. Naast constatering zijn aanbevelingen opgenomen die dienstbaar kunnen zijn aan de parlementaire controle door de Tweede Kamer.

Het accountantsrapport wordt, in overeenstemming met de Regeling Grote Projecten, als afzonderlijk document met VGR 24 door de staatssecretaris van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) naar de Kamer gezonden.

Het rapport is opgesteld ten behoeve van de parlementaire controle door de Tweede Kamer.

Wij zijn uiteraard bereid de uitkomsten van ons onderzoek aan leden van de Tweede Kamer toe te lichten.

Korte beschrijving programma ERTMS

Het kabinet Rutte-III besloot op 17 mei 2019 het huidige treinbeveiligingssysteem ‘Automatische treinbeïnvloeding’ (ATB) uiterlijk in 2050 landelijk te vervangen door het European Rail Traffic Management System (ERTMS). De overgang van het huidige systeem naar de digitale Europese standaard raakt alle partijen in de sector.

Het treinbeveiligingssysteem ATB stamt uit de jaren 1950-60 en is toe aan vervanging. Nederland heeft Europese afspraken gemaakt over de aanleg van ERTMS om één Europese spoorwegruiimte te realiseren; investeren in de bestaande beveiliging past niet binnen deze afspraken. Daarnaast biedt ERTMS meer mogelijkheden dan de huidige treinbeveiliging, zoals een hoger veiligheidsniveau, de mogelijkheid om meer treinen te laten rijden en - op termijn - automatisch rijden. ERTMS vormt daarmee een belangrijke bouwsteen voor het realiseren van een toekomstbestendig openbaar vervoerssysteem in 2040

-
- planning, het risicomanagement, de kwaliteitsbewaking en de totstandkoming van interne en externe voortgangsrapportages.
 - Onderzoek van de kwaliteit en de volledigheid van de financiële en niet-financiële informatie in de voortgangsrapportage (VGR) aan de hand van de eisen zoals gesteld in de RGP en de uitgangspuntennotitie.

Bij de programmabeslissing in 2019 is het programma ERTMS opgesplitst in twee fasen. In de eerste fase, die loopt tot en met 2029, worden de eerste 17 migratiestappen gerealiseerd, waaronder de aanleg van zes baanvakken. Na 2029 volgt de verdere landelijke uitrol.

In 2023 is een second opinion uitgevoerd op de in 2022 herziene prognose eindstand, die een aanzienlijk tekort liet zien. Uit deze second opinion bleek dat het met de bestaande aanpak niet waarschijnlijk is dat het programma zijn doelstellingen binnen de gestelde termijn zal realiseren. Daarom is in VGR 20 aangekondigd dat in 2024 een herziene aanpak zal worden ontwikkeld, waarbij het programma in tranches wordt opgedeeld.

Dit is het elfde rapport van de ADR bij een voortgangsrapportage van het programma ERTMS. Eerder hebben wij een rapport uitgebracht bij:

- voortgangsrapportage 22 (rapportnummer 2025-0000092156 d.d. 1 april 2025;
- voortgangsrapportage 20 (rapportnummer 2024-00002236796 d.d. 9 april 2024;
- voortgangsrapportage 18 (rapportnummer 2023-0000087516 d.d. 1 april 2023);
- voortgangsrapportage 16 (rapportnummer 2022-0000123741 d.d. 14 april 2022);
- voortgangsrapportage 14 (rapportnummer 2021-0000075332 d.d. 9 april 2021);
- voortgangsrapportage 12 (rapportnummer 2020-0000073174 d.d. 9 april 2020);
- voortgangsrapportage 10 (rapportnummer 2019-0000059148 d.d. 9 april 2019);
- voortgangsrapportage 8 (rapportnummer 2018-0000061567 d.d. 8 mei 2018);
- voortgangsrapportage 6 (rapportnummer 2017-0000069214 d.d. 12 april 2017);
- voortgangsrapportage 4 (rapportnummer ADR/2016/341 d.d. 8 april 2016);
- voortgangsrapportage 2 (rapportnummer ADR/2015/598 d.d. 17 april 2015);
- de basisrapportage (rapportnummer ADR/2014/695 d.d. 9 mei 2014).

Wij brengen jaarlijks bij de voortgangsrapportage met peildatum 31 december een accountantsrapport uit.

Verspreiding van het rapport

De opdrachtgever, de Tweede Kamer der Staten-Generaal, is eigenaar van dit rapport. Dit rapport is primair bestemd voor de opdrachtgever met wie wij deze opdracht zijn overeengekomen. Hoewel het rapport de context van het onderzoek zo goed mogelijk probeert te beschrijven, is het mogelijk dat iemand die de context niet (volledig) kent, de uitkomsten anders interpreteert dan bedoeld.

De ADR is de interne auditdienst van het Rijk. Dit rapport is primair bestemd voor de opdrachtgever met wie wij deze opdracht zijn overeengekomen. Voor openbaarmaking door het opdrachtgevende ministerie van door de ADR aan dit ministerie uitgebrachte rapporten gelden de voorschriften uit de Wet open overheid. De minister van Financiën stuurt elk halfjaar een overzicht van door de ADR uitgebrachte rapporten naar de Tweede Kamer.

2 Deel 1: de controle van de financiële overzichten

2.1 Inleiding

Dit deel van het accountantsrapport bevat de controleverklaring bij de in de 24^e voortgangsrapportage ERTMS opgenomen financiële overzichten met de in 2025 aangegane verplichtingen, uitgaven en ontvangsten (de realisatie van de posten in de projectbegroting) en de relevante saldibalansposten per 31 december 2025.

Tot en met 31 december 2025 is voor het programma € 3007,4 mln. aan verplichtingen aangegaan, waarvan € 1634,6 mln. in 2025. Tot en met 31 december 2025 is op het programma € 977,7 mln. aan uitgaven gerealiseerd, waarvan € 174,9 mln. in 2025. Tot en met 31 december 2025 is op het programma € 57,0 mln. aan ontvangsten gerealiseerd, waarvan € 5,7 mln. in 2025. Per 31 december 2025 bedraagt de stand van de voorschotten € 243,3 mln. en zijn in 2025 € 167,7 mln. nieuwe voorschotten verstrekt en voor € 125,3 mln. afgerekend. In de bijlage 1 staan de volledige financiële overzichten met betrekking tot de verplichtingen, uitgaven, ontvangsten en voorschotten.

De controle van de financiële overzichten is uitgevoerd overeenkomstig de Standaard 805 van de NV COS. Daarnaast hebben wij bij de uitvoering van dit deel van de opdracht de vereisten van de Verordening gedrags- en beroepsregels accountants en de Verordening inzake onafhankelijkheid van de Nederlandse Beroepsorganisatie van Accountants (NBA) nageleefd.

2.2 De controleverklaring van de onafhankelijke accountant

Controleverklaring van de onafhankelijke accountant bij de financiële overzichten van groot project ERTMS over de periode 1 januari 2025 tot en met 31 december 2025 en de comptabele rechtmatigheid

Afgegeven ten behoeve van de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

Verklaring over de in de 24^e voortgangsrapportage ERTMS opgenomen financiële overzichten en de comptabele rechtmatigheid.

Ons oordeel

Wij hebben de financiële overzichten die deel uitmaken van de 24^e voortgangsrapportage ERTMS over de periode 1 januari 2025 tot en met 31 december 2025 van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat gecontroleerd. Naar ons oordeel:

- zijn deze financiële overzichten in alle van materieel belang zijnde opzichten opgesteld in overeenstemming met de Regeling Grote Projecten, de uitgangspuntennotitie ERTMS en het verplichtingen-kasstelsel en de saldibalansmutaties zoals omschreven in art. 2.13 t/m 2.16 en art. 2.34 van de Comptabiliteitswet 2016;
- voldoen de in deze financiële overzichten verantwoorde verplichtingen, uitgaven, ontvangsten en balansmutaties aan de eis van comptabele rechtmatigheid zoals omschreven in de Regeling Rijksbegrotingsvoorschriften 2026.

De financiële overzichten zijn opgenomen in bijlage 1 van dit accountantsrapport en bestaan uit:

- de in 2025 aangegane verplichtingen (tabel B2-1), de in 2025 gerealiseerde uitgaven (tabel B2-1), de in 2025 gerealiseerde ontvangsten (tabel B2-3) met de toelichting daarbij;
- de stand per 31 december 2025 van de openstaande verplichtingen (tabel B2-2) en voorschotten en verstrekte en afgerekende voorschotten (tabel B2-4) met de toelichting daarbij.

De basis voor ons oordeel

Wij hebben onze controle uitgevoerd volgens het Nederlands recht, waaronder ook de Nederlandse controlestandaarden vallen. Onze verantwoordelijkheden op grond hiervan zijn beschreven in de sectie 'Onze verantwoordelijkheden voor de controle van de financiële overzichten'.

Wij zijn onafhankelijk van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat zoals vereist in de Verordening inzake de onafhankelijkheid van accountants bij assurance-opdrachten (ViO) en andere voor de opdracht relevante onafhankelijkheidsregels in Nederland. Verder hebben wij voldaan aan de Verordening gedrags- en beroepsregels accountants (VGBA).

Wij vinden dat de door ons verkregen controle-informatie voldoende en geschikt is als basis voor ons oordeel.

Andere informatie in de voortgangsrapportage

Naast de gecontroleerde financiële overzichten omvat de voortgangsrapportage andere informatie.

Op grond van onderstaande werkzaamheden zijn wij van mening dat de andere informatie geen materiële afwijkingen bevat.

Wij hebben de andere informatie gelezen en hebben op basis van onze kennis en ons begrip, verkregen vanuit de controle van de financiële overzichten of anderszins, overwogen of de andere informatie materiële afwijkingen bevat.

Met onze werkzaamheden hebben wij voldaan aan de Nederlandse Standaard 720. Deze werkzaamheden hebben niet dezelfde diepgang als onze controlewerkzaamheden bij de financiële overzichten.

De minister van Infrastructuur en Waterstaat is verantwoordelijk voor het opstellen van de andere informatie in overeenstemming met de Regeling Grote Projecten en de uitgangspuntennotitie.

Beschrijving van verantwoordelijkheden met betrekking tot de financiële overzichten

Verantwoordelijkheid van de staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat voor de financiële overzichten

De staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat is verantwoordelijk voor het opmaken van de financiële overzichten in overeenstemming met de Regeling Grote Projecten, de uitgangspuntennotitie en het verplichtingen-kasstelsel en de saldibalansmutaties zoals omschreven in art. 2.13 t/m 2.16 en art. 2.34 van de Comptabiliteitswet 2016

De staatssecretaris is tevens verantwoordelijk voor de comptabele rechtmatigheid van de in de financiële overzichten opgenomen verplichtingen, uitgaven, ontvangsten en de mutaties in de saldibalansposten. In dit kader is de staatssecretaris verantwoordelijk voor een zodanige interne beheersing als zij noodzakelijk acht om het opmaken van de financiële overzichten mogelijk te maken zonder afwijkingen van materieel belang als gevolg van fouten of fraude.

Onze verantwoordelijkheid voor de controle van de financiële overzichten

Onze verantwoordelijkheid is het geven van een oordeel over de financiële overzichten, alsmede over de comptabele rechtmatigheid van de in deze overzichten opgenomen verplichtingen, uitgaven en ontvangsten en mutaties in de saldibalansposten op basis van onze controle.

Onze verantwoordelijkheid is het zodanig plannen en uitvoeren van een controleopdracht dat wij daarmee voldoende en geschikte controle-informatie verkrijgen voor het door ons af te geven oordeel. Onze controle is uitgevoerd met een hoge mate maar geen absolute mate van zekerheid waardoor het mogelijk is dat wij tijdens onze controle niet alle materiële fouten en fraude ontdekken. Afwijkingen kunnen ontstaan als gevolg van fraude of fouten en zijn materieel indien redelijkerwijs kan worden verwacht dat deze, afzonderlijk of gezamenlijk, van invloed kunnen zijn op de beslissingen die gebruikers op basis van de financiële overzichten nemen. De materialiteit beïnvloedt de aard, timing en omvang van onze controlewerkzaamheden en de evaluatie van het effect van onderkende afwijkingen op ons oordeel.

Wij hebben deze accountantscontrole professioneel kritisch uitgevoerd en hebben waar relevant professionele oordeelsvorming toegepast in overeenstemming met de Nederlandse controlestandaarden, ethische voorschriften en de onafhankelijkheidseisen. Onze controle bestond onder andere uit:

- het identificeren en inschatten van de risico's dat de financiële overzichten afwijkingen van materieel belang bevatten als gevolg van fouten of fraude, het in reactie op deze risico's bepalen en uitvoeren van controlewerkzaamheden en het verkrijgen van controle-informatie die voldoende en geschikt is als basis voor ons oordeel. Bij fraude is het risico dat een afwijking van materieel belang niet ontdekt wordt groter dan bij fouten. Bij fraude kan sprake zijn van samenspanning, valsheid in geschrifte, het opzettelijk nalaten transacties vast te leggen, het opzettelijk verkeerd voorstellen van zaken of het doorbreken van de interne beheersing;
- het verkrijgen van inzicht in de interne beheersing die relevant is voor de controle met als doel controlewerkzaamheden te selecteren die passend zijn in de omstandigheden. Deze werkzaamheden hebben niet als doel om een oordeel uit te spreken over de effectiviteit van de interne beheersing van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat;
- het evalueren of de gecontroleerde financiële overzichten de onderliggende transacties en gebeurtenissen zonder materiële afwijkingen weergeven;
- het evalueren of de in de financiële overzichten opgenomen aangegane verplichtingen, gerealiseerde uitgaven, ontvangsten en mutaties in de balansposten voldoen aan de eis van comptabele rechtmatigheid.

Wij communiceren met de leiding van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat onder andere over de geplande reikwijdte en timing van de controle en over de significante bevindingen die uit onze controle naar voren zijn gekomen, waaronder eventuele significante tekortkomingen in de interne beheersing.

Openbaarmaking

De ADR is de interne auditdienst van het Rijk. Onze rapporten zijn primair bestemd voor de opdrachtgevers met wie wij een opdracht zijn overeengekomen. De ministerraad heeft op 19 februari 2016 een beleidslijn vastgesteld voor het openbaar maken van rapporten van de ADR. Op grond daarvan zal de minister van Infrastructuur en Waterstaat deze controleverklaring plaatsen op de website van de Rijksoverheid (www.rijksoverheid.nl).

Den Haag, 9 april 2026

Auditdienst Rijk

3 Deel 2: het onderzoek naar het financieel beheer, de kwaliteitssystemen en de kwaliteit en volledigheid van VGR 24

3.1 Inleiding

In dit deel van het rapport zijn de uitkomsten opgenomen van ons onderzoek naar de beheersing en het beheer van het programma (de kwaliteitssystemen), het financieel beheer en de kwaliteit en de volledigheid van de in VGR 24 opgenomen toekomstige financiële en niet-financiële informatie.

Wij hebben het onderzoek uitgevoerd op grond van de Regeling Grote Projecten, de uitgangspuntennotitie 2019, het Besluit Auditdienst Rijk en met inachtneming van het Audit Charter van de Auditdienst Rijk.

Bij de uitvoering van dit deel van de opdracht hebben wij de vereisten van de Verordening gedrags- en beroepsregels accountants en de Verordening inzake onafhankelijkheid van de Nederlandse Beroepsorganisatie van Accountants (NBA) nageleefd. De Nadere Voorschriften Controle- en Overige Standaarden van de NBA zijn niet van toepassing op deze opdracht, omdat er geen controle-, beoordelings- of andere assurance-opdracht, noch een aan assurance verwante opdracht in de zin van deze Standaarden is uitgevoerd. Voorts is de Verordening inzake onafhankelijkheid van de NBA niet van toepassing.

3.2 De uitkomsten van het onderzoek naar de kwaliteitssystemen

3.2.1 Inleiding

De werkzaamheden met betrekking tot de kwaliteitssystemen zijn gebaseerd op hetgeen is vermeld onder punt 3 van paragraaf 6 van de uitgangspuntennotitie van 6 november 2019. Daarin wordt ons verzocht onderzoek te doen naar de inrichting en de werking van de kwaliteitssystemen binnen het programma ERTMS. Dit maakt onderdeel uit van de werkzaamheden in het kader van de "Overige opdracht".

Bij het onderzoek naar de kwaliteitssystemen hebben wij de volgende aspecten betrokken:

1. Governance;
2. Totstandkoming van de interne en externe informatie;
3. Scopebeheer;
4. Het beheer van de planning;
5. Het beheer van de ramingen;
6. Het beheer van de post onvoorzien;
7. Het budget- en begrotingsbeheer;
8. Het risicomanagement;
9. Het kwaliteitsmanagement.

Per aspect hebben wij toetspunten geformuleerd, die zijn opgenomen in bijlage 1.

Wij gaan na of er sprake is van wijzigingen of voornemens tot wijziging in de kaders van de kwaliteitssystemen. Voorts onderzoeken we de toepassing van de kaders voor scope, planning, ramingen, post onvoorzien en risico's alsmede governance en de totstandkoming van interne en externe informatie.

Daarnaast hebben we onderzocht hoe het programma omgaat met de gevolgen van belangrijke ontwikkelingen in 2025 en welke belangrijke besluiten in het eerste kwartaal van 2026 voorliggen.

De door ons verrichte werkzaamheden bestonden uit het houden van interviews, het bestuderen van documenten en het maken van aansluitingen met administraties en registraties.

In deze paragraaf gaan wij per aspect in op de uitkomsten - de constatering - van de door ons uitgevoerde werkzaamheden naar de toetspunten. Daarnaast zijn, indien daartoe aanleiding bestaat, aanbevelingen opgenomen die dienstbaar kunnen zijn aan de parlementaire controle door de Tweede Kamer.

Toetspunten die wij hebben onderzocht en waarover geen bijzonderheden te melden zijn, zijn niet in dit rapport opgenomen. Voor zover mogelijk zijn de uitkomsten zodanig geformuleerd dat het belang en het gewicht ervan duidelijk worden. Dit betekent dat wij over uitkomsten rapporteren wanneer wij:

- wijzigingen hebben aangetroffen in de kaders van ERTMS zoals die bij de programmabeslissing in 2019 zijn vastgesteld;
- belangrijke verbeteringen hebben geconstateerd;
- bijzondere ontwikkelingen hebben vastgesteld; en
- opmerkingen hebben over de toepassing van deze kaders.

3.2.2 Algemeen: Herziene aanpak en vaststelling eerste tranche

In 2023 heeft een commissie van internationale deskundigen (expertcommissie) een second opinion uitgevoerd naar het behalen van de ERTMS-programmadoelen. Aanleiding hiervoor was de integrale herijking van zowel de planning als de kostenramingen uit 2022, die een forse stijging van de ramingen liet zien. De expertcommissie concludeerde dat het niet waarschijnlijk is dat het programma ERTMS de doelstellingen binnen de gestelde termijn zal realiseren.

Dit heeft geleid tot een herziening van de aanpak. De kern van deze herziene aanpak is de opdeling van het programma in volgtijdelijke tranches en een strakkere regie van het programma. In de eerste helft van 2025 heeft de staatssecretaris de eerste tranche vastgesteld en de bijbehorende raming. Bij de Voorjaarsnota 2025 heeft besluitvorming plaatsgevonden over de financiering van tranche 1. Daarbij is besloten om te werken met een budgetspanning (zie paragraaf 3.2.6 en 3.2.7). In de tweede helft van 2025 is de planning van tranche 1 vastgesteld en is gestart met de voorbereiding van de besluitvorming over tranche 2 en verdere tranches (paragraaf 3.2.5 respectievelijk 3.2.4).

In dit rapport gaan wij hieronder ook in op de totstandkoming, de uitkomsten en de risico's van dit besluit met betrekking tot scope, ramingen en planning, alsmede op de werking van de gewijzigde aansturing en governance.

3.2.3 Governance, toezicht en totstandkoming van interne en externe voortgangsrapportages

Bij IenW is een afzonderlijke opdrachtgeversunit (OGU) ingericht die de uitvoering van het programma ERTMS aanstuurt. De uitvoering van het programma ligt buiten IenW, bij de programmadirectie (PD), die onafhankelijk bij ProRail is gepositioneerd. De PD werkt in opdracht van de OGU en vervult de coördinatie- en regierol bij de planuitwerking en uitvoering van het programma, waarbij zij tevens de kaders bewaakt. De uitvoering vindt plaats bij de sectorpartijen: NS, ProRail, de regio personenvervoerders, de goederenvervoerders en de materieeleigenaren. Met een adequate aansturing en toezicht kan de OGU in belangrijke mate steunen op de werkzaamheden van de PD om de programmadoelen te realiseren.

In 2025 is de governance- en overlegstructuur, die in het kader van de herziene aanpak is gewijzigd, doorontwikkeld. Naast de ontwikkeling van coördinatie naar regie, is een verdere scheiding aangebracht tussen programmeren (het bepalen van de scope, planning en ramingen) en de realisatie in de volgende tranches.

In 2024 zijn de regie op en de samenwerking met de sectorpartijen, de OGU en andere stakeholders versterkt door frequentere rapportages en intensievere informatieuitwisseling, onder meer door de invoering van migratieteams per migratiestap van tranche 1, "monthly heartbeats" (voortgangsgesprekken met migratieteams en de belangrijkste projecten van sectorpartijen) en per kwartaal managementdialogen op directeursniveau.

In 2025 zijn daar regionale migratiebegeleidingsteams en CoRe-teams (coördinatie en realisatieteams) bijgekomen, teneinde de voortgang en de realisatie beter te kunnen monitoren en aansturen. CoRe-teams bestaat uit de managers realisatie van de betrokken sectorpartijen en coördineren de realisatie van tranche 1 door de migratieteams. Ze fungeren als voorportaal van het MT ERTMS en de regionale migratiebegeleidingsteams. Een regionale migratiebegeleidingsteams is het besluitvormende orgaan op directeursniveau voor maatregelen naar aanleiding van risico's en knelpunten bij de realisatie van migratiestappen.

De wijzigingen in de organisatie van de PD en de kaders (het Programma Kwaliteitssysteem Realisatie, PKS-R), uit 2024 en 2025 zijn nog niet volledig beschreven en vastgesteld². Nu het programma zich blijft doorontwikkelen, zullen deze beschrijvingen naar verwachting meer op hoofdlijnen worden vormgegeven. Wij dringen erop aan dat het aangepaste PKS-R op korte termijn formeel wordt vastgesteld.

Wij hebben geconstateerd dat in 2025 wordt gewerkt volgens de in 2024 aangepaste overlegstructuur bij het rapporteren door projecten en migratieteams, het aan- en bijsturen van de voortgang, de monitoring van mee- en tegenvallers in planning en ramingen, het mitigeren van nieuwe risico's, het oplossen van knelpunten en de besluitvorming over wijzigingen in planning en ramingen. Inmiddels functioneren ook de CoRe-teams en de regionale migratiebegeleidingsteams.

De rol van de stuurgroep is versterkt. De stuurgroep komt maandelijks bijeen en besteedt veel aandacht – soms met themabijeenkomsten en verdiepingssessies – aan majeure besluiten. Het betreft onder meer lange termijn beslissingen, strategische keuzes, de invoering van tranches en besluiten over planning en ramingen.

Vanaf 2024 is ook de opdrachtgevende en toezichthoudende rol van de OGU versterkt en is de samenwerking met de PD geïntensiveerd. De OGU neemt deel aan het MT ERTMS en de regionale migratiebegeleidingsteams en neemt daarnaast deel of is agendalid van de overige hierboven genoemde overleggen. De OGU was lid van de werkgroep die belast was met het opstellen van de scope en de ramingen van tranche 1 en is actief betrokken bij strategische keuzes ter voorbereiding op het bepalen van de volgende tranches. Daarnaast was de OGU nauw betrokken bij het opstellen van de planning van tranche 1. In goed overleg met de PD worden bovendien de exogene risico's (risico's met een oorzaak buiten het programma hebben) bepaald.

3.2.4 *Het scopebeheer*

Bij de herziene aanpak wordt de scope onderverdeeld in tranches. In 2024 is de scope van tranche 1 bepaald. Een tranche omvat een aantal van de in 2019 gedefinieerde 17 migratiestappen. De eerste tranche is in maart 2025 door de staatssecretaris vastgesteld en bestaat uit de baanvakken Kijfhoek-Belgische grens,

² Vanaf 2026 management kwaliteitssysteem genoemd

de Noordelijke lijnen en het proefbaanvak in Zeeland. Inmiddels is gestart met de realisatie van deze 3 baanvakken en de ombouw van materieel voor ERTMS.

De Noordelijke lijnen en het proefbaanvak in Zeeland vormen een uitbreiding ten opzichte van de programmabeslissing uit 2019. De uitbreiding met de Zeeuwse lijnen als proefbaanvak is tijdens een mondeling overleg op 11 december 2024 met de Tweede kamer besproken, naar aanleiding van de beantwoording van schriftelijke vragen over VGR21 (13 november 2024, IENW/BSK-2024/315564).

Wij hebben geconstateerd dat de scope van tranche 1 in 2024 en 2025 tot stand is gekomen volgens de bestaande procedures uit het PKS-R. Deze procedures zijn niet gewijzigd.

In 2025 is gestart met het bepalen van tranche 2 en de daaropvolgende tranches. Ter voorbereiding werkt het programma aan een aantal strategische vraagstukken waarvoor oplossingen moeten worden uitgewerkt en keuzes moeten worden gemaakt om de volgende tranches te kunnen definiëren. Dit betreft onder meer de financiering, de indienststellingstrategie, de versnelling van de ombouw van infrastructuur, de ombouw van materieel, de innovatiestrategie, de CSS-strategie en bestuurlijke afspraken (SAAL en TEN-T).

Daarnaast spelen enkele ontwikkelingen op de middellange termijn, zoals de noodzaak tot upgradering van ERTMS op de Betuweroute en de overgang van HSL van baseline 2 naar baseline 3. Deze ontwikkelingen maken geen deel uit van het ERTMS-programma en de bijbehorende financiering. Daarbij loopt het contract van HSL met de leveranciers van het IT-systeem voor ERTMS af en is voorzien dat ProRail het beheer zal overnemen.

Voor de hierboven genoemde strategische vraagstukken³ zijn negen werkgroepen ingesteld. De voortgang en de uitkomsten worden stelselmatig besproken in de besluitvormende organen (MT ERTMS, PBO en stuurgroep) en met de departementsleiding. Daarbij wordt ook de samenhang met andere spoordossiers betrokken.

Besluitvorming over de hierboven genoemde vraagstukken in relatie tot tranche 2 en verder wordt medio 2026 verwacht. Daarbij zal naar verwachting de ontwikkeling naar de versnelde aanpak, zoals genoemd in de brief van de staatssecretaris bij VGR 24, een belangrijke rol spelen.

Voorts zijn er technologische ontwikkelingen op het gebied van de invoering van FRMCS ter vervanging van GSM-R en worden in de komende jaren nieuwe Europese technische specificaties (TSI) verwacht. Wij adviseren deze ontwikkelingen te betrekken bij de vaststelling van tranche 2 en verder.

3.2.5 *Het beheer van de planning*

In 2025 is de planning voor tranche 1 opgesteld. Daarbij is een nieuwe methode ontwikkeld. Deze aanpak leidt tot een minder gedetailleerde planning, waardoor deze overzichtelijker is en minder sprake is van schijnprecisie.

Aan de hand van kortcyclische iteraties zijn tijdens verschillende gezamenlijke sessies met de sectorpartijen "dia's" gemaakt van elke stap in het migratieproces. Een dia geeft inzicht wat er klaar moet zijn op verschillende momenten in de tijd. Daarmee zorgen deze dia's voor een integraal overzicht voor het migratieteam. De maandelijks monitoring van voortgang en risico's en de bijstelling van de planning richten zich op deze dia's.

³ Financiën, ombouw infrastructuur, indienststelling, CSS, FRMCS, baseline-2-baanvakken, materieel, bestuurlijke afspraken, innovatie

De nieuwe planningsmethodiek zal naar verwachting in 2026 worden beschreven en opgenomen in het PKS-R.

Wij hebben geconstateerd dat de planning tot stand is gekomen volgens de hierboven beschreven werkwijze. De planning, die is ontwikkeld in de migratieteams, is besproken in de monthly heartbeats en de regionale migratiebegeleidingsteams en vastgesteld in het MT ERTMS en de stuurgroep.

De sectorpartijen hebben eind 2025 een impactanalyse uitgevoerd op de in VGR 24 opgenomen planning. In 2026 zal het programma bezien welke gevolgen de uitkomsten daarvan hebben voor de in de VGR opgenomen ijkpunten en mijlpalen.

De initiële planning is opgenomen in VGR 23. Tijdens VGR 23 is bewust nog niet gewerkt met bandbreedtes, omdat de data en de kwaliteit van de input nog onvoldoende robuust waren. Eind 2025 is een onzekerheidsanalyse uitgevoerd, op basis waarvan de bandbreedtes zullen worden bepaald. Deze zullen naar verwachting in VGR 25 in de planning worden verwerkt.

VGR 23 en 24 bevatten geen probabilistische planning. Omdat onderliggende gegevens nog te divers zijn — deels kwantitatief, deels kwalitatief—wordt gewerkt met onderbouwde kwalitatieve inschattingen, totdat de dataset voldoende betrouwbaar en compleet is om probabilistische scenario's te modelleren.

VGR 24 bevat alleen de planning van tranche 1. De oude planning van alle migratiestappen (planning 7.0) is losgelaten. De verschillen tussen beide planningen zijn derhalve niet transparant. In VGR 23 en 24 is geen aansluiting gemaakt met de totale planning 7.0, waardoor niet inzichtelijk is wat de afwijkingen c.q. vertragingen zijn en in welke mate onderdelen van de oude planning nog worden gehaald. Wij adviseren dit inzicht in VGR 25 alsnog te bieden.

3.2.6 *Het beheer van de ramingen*

De ramingen van de projecten komen binnen de sectorpartijen tot stand op basis van de SSK-methode. De integratie, validatie en challenge van deze ramingen binnen tranches geschieden volgens de in 2022 ontwikkelde methode, die is toegepast bij de herziening van de prognose eindstand. In ons rapport bij VGR 22 hebben wij aanbevolen deze methodiek formeel vast te stellen. Dit is thans voorzien bij de in paragraaf 3.3.3 genoemde algehele aanpassing van het PKS-R.

De PD heeft in 2025 een proces geïntroduceerd om het kostenbewustzijn bij de sectorpartijen te vergroten. Voordat tegenvallers of nieuwe kosten en risico's worden opgenomen in de ramingen, vindt een validatieproces plaats. Deze potentiële tegenvallers worden gerapporteerd en gechallengeed in de in paragraaf 3.3.3. genoemde Co-Re-teams en de managementdialogen. In deze overleggen worden projecten en sectorpartijen uitgedaagd om oplossingen en (technische) alternatieven te formuleren met een geringere financiële impact. Besluitvorming vindt plaats in de regionale migratiebegeleidingsteams en het MT ERTMS.

Wij hebben geconstateerd dat de in de eerste alinea genoemde methodiek is toegepast bij de totstandkoming van de ramingen van tranche 1. In ons rapport bij VGR 22 hebben wij gerapporteerd over de checks and balances (beheersmaatregelen) binnen het programma en de governance bij de totstandkoming van de ramingen van tranche 1. In het voorjaar van 2025 zijn de ramingen van tranche 1 door de staatssecretaris vastgesteld. In VGR 23 en 24 zijn de ramingen van tranche 1 opgenomen.

In VGR 24 zijn, evenals in VGR 23, actualisaties van de ramingen van tranche 1 opgenomen. Deze zijn gechallengeed door de PD en hebben het hierboven

genoemde nieuwe validatieproces doorlopen. Het challengeen vormt een belangrijke beheersmaatregel, waarbij ramingen door middel van kritische vragen worden geanalyseerd en geverifieerd.

De ramingen zijn in 2025 per saldo met €56 mln. gestegen. De mee- en tegenvallers hangen samen met de prijscompensatie. Dit betreft het verschil tussen de IBOI-index en de door de sectorpartijen gehanteerde indexen, zoals die voor GWW(S). Daarnaast is als gevolg van de besluitvorming bij de Voorjaarsnota 2025 de helft van de prijscompensatie niet uitgekeerd. De in de VGR 24 genoemde potentiële tegenvallers van €100 mln. maken geen onderdeel uit van de raming, maar wel van het risicobeeld. Alleen gevalideerde tegenvallers worden in de ramingen verwerkt, in dit geval in VGR 25.

Wij wijzen, evenals in ons rapport bij VGR 22, erop dat de belangrijkste risico's bij deze ramingen voortvloeien uit de verscheidenheid en hardheid van de ramingen. De meest harde ramingen betreffen projecten die reeds zijn aanbesteed en projecten die binnen het programma, na een challenge door de PD, zijn vrijgegeven. Minder harde ramingen gelden voor projecten die binnen afzienbare tijd gereed zijn voor vrijgave. De minst harde ramingen hebben betrekking op projecten die zich nog in de planfase bevinden. Deze laatste twee categorieën brengen een hoger risico op tegenvallers met zich mee. Dit geldt eveneens voor de kosten van IT-systemen, die bottom-up lastig te ramen zijn en in de praktijk vaak tot tegenvallers leiden. Daarnaast kunnen ook aanbestedingsresultaten van invloed zijn.

3.2.7 *Het budgetbeheer*

De in 2024 opgestelde raming voor tranche 1 is in 2025 vastgesteld door de staatssecretaris. Deze raming bevatte de integrale kosten, inclusief die van de baanvakken die niet in de oorspronkelijke financiering waren opgenomen. Dit betrof de kosten van de Noordelijke lijnen en het proefbaanvak in Zeeland, die nog niet in de begroting waren afgehecht, alsmede de kosten voor onderhoud.

De daarmee samenhangende budgetoverheveling vanuit artikel 13 en de EOV-gelden heeft plaatsgevonden bij de besluitvorming over de Voorjaarsnota 2025. Dit is verwerkt in de begroting van het Mobiliteitsfonds. Met het besluit van de staatssecretaris is geaccepteerd om vooralsnog te werken met een budgetspanning. Deze budgetspanning bedroeg in VRG 23 €169 mln. en is in VGR24 gestegen naar €219 mln.. Dit is het gevolg van de gestegen raming (zie paragraaf hierboven).

Wij hebben geconstateerd dat deze besluitvorming door de OGU is voorbereid, na challenge en analyses in het MT PD, het PBO en de stuurgroep ERTMS. Vervolgens zijn de uitkomsten van de ramingen en de resterende budgetspanning vastgesteld na overleg met de departementsleiding.

3.2.8 *Het beheer van de post onvoorzien*

Indien wijzigingen in de raming van de vrijgegeven scope als gevolg van gevalideerde tegenvallers de vastgestelde raming overstijgen, wordt het meerdere gefinancierd uit de post onvoorzien. De vrijgegeven scope betreft de scope waarvan de plannen van aanpak van projecten, na challenge-sessies door de PD, zijn vrijgegeven voor uitvoering.

Meevallers uit gewijzigde ramingen komen ten gunste van de post onvoorzien. Voorstellen voor onttrekkingen groter dan €1 mln. worden door de PD *gechallenged* aan de hand van het Toetskader. Onttrekkingen groter dan €2 mln. worden ter goedkeuring voorgelegd aan de lijnorganisatie van IenW.

De PD wil strakker regie voeren op het beheersen van ramingen en op onttrekkingen aan en toevoegingen aan de post onvoorzien. Daarbij is het toezicht vanuit de OGU aangescherpt. Voorstellen voor onttrekkingen worden door de OGU gechallengeed. Vanaf 2025 worden dergelijke voorstellen ook besproken in het Programma Beheersoverleg (PBO), waarin alle stakeholders van IenW zijn vertegenwoordigd. Daarna neemt IenW een besluit.

In de raming van tranche 1 is een post onvoorzien bepaald van €316 mln. In 2024 hebben voor een beperkt bedrag onttrekkingen plaatsgevonden: in VGR 23 ad €6 mln. en in VGR 24 €16 mln.. Wij hebben geconstateerd dat de onttrekkingen hebben plaatsgevonden conform de bovengenoemde procedure.

De omvang van de post *onvoorzien* bedraagt ultimo 2025 €294 mln.. Dit is ongeveer 8% van de totale ramingen. Wij bevelen aan de toereikendheid van de omvang van de post onvoorzien te monitoren.

Bij de gehanteerde ramingsmethodiek (zie paragraaf 2.4.6.) worden de onvoorziene kosten bepaald door de voorziene kosten te verhogen met een percentage, gebaseerd op ervaringscijfers. Dit bedrag wordt onderverdeeld in *benoemd onvoorzien* en *onbenoemd onvoorzien*. *Benoemd onvoorzien* wordt bepaald op basis van de door de sectorpartijen onderkende risico's per project. Het resterende deel betreft *onbenoemd onvoorzien*, dat afneemt naarmate projectplannen verder worden uitgewerkt.

Indien het benoemde deel groter is dan het totale *onvoorzien*, ontstaat een tekort. Het risico bestaat dat het gehanteerde ervaringspercentage voor de totale post *onvoorzien* te laag is, omdat niet voor elke categorie kosten of activiteiten betrouwbare ervaringscijfers binnen ERTMS beschikbaar zijn. Dit geldt onder meer voor de geraamde IT-kosten en mogelijke nieuwe, door de EU voorgeschreven technische specificaties.

3.2.9 *Het risicomanagement*

De risico's binnen het programma ERTMS zijn op verschillende niveaus met elkaar verbonden: het niveau van de projecten binnen de sectorpartijen, de migratieteams, de PD en het programmaniveau. Binnen de sectorpartijen worden individuele risico's op projectniveau geïnventariseerd, gekwantificeerd en beheerd. Daarnaast worden risico's op migratie- en programmaniveau geaggregeerd en in samenhang beoordeeld om tijdige bijsturing mogelijk te maken. Deze geïdentificeerde risico's worden gekoppeld aan risicoperspectieven.

Tevens worden door de PD top-downrisico's bepaald. Dit zijn door het MT PD geïdentificeerde algemene risico's, die deels een exogeen karakter hebben. De exogene risico's worden door de PD in samenspraak met de OGU vastgesteld in het MT ERTMS en verwerkt in de top-downrisico's. Voor het bepalen van de top-downrisico's en de aansluiting op de risicoperspectieven is geen afzonderlijk proces beschreven.

Wij hebben in ons rapport van vorig jaar aanbevolen het nieuwe risicomanagementproces te beschrijven en vast te stellen. Dit is nog niet gebeurd. In 2025 heeft het programma de nieuwe risicoaanpak verder doorontwikkeld, onder meer door deze meer operationeel te maken. Wij adviseren de PD het nieuwe risicomanagementproces alsnog te beschrijven en vast te stellen.

Wij hebben geconstateerd dat de bottom-uprisico's vanuit de projecten en de organisatiebrede risico's vanuit het programma zijn bepaald volgens de nieuwe aanpak. De risico's die binnen projecten worden geïdentificeerd, worden gerapporteerd door de migratieteams en besproken in de MHB. Ontwikkelingen in risico's en nieuwe risico's worden besproken in het Co-Re-team of in de regionale migratiebegeleidingsteams. Majeure wijzigingen komen aan de orde in de driemaandelijks managementdialogen. Aan de hand van de aldus geïdentificeerde risico's en de door het MT bepaalde top-downrisico's heeft het MT ERTMS het risicoprofiel vastgesteld aan de hand van zes risicoperspectieven. Wij hebben geconstateerd dat de samenhang tussen bottom-up risico's, de top-downrisico's en

exogene risico's in VGR 24 niet duidelijk is. Wij hebben geconstateerd dat de totstandkoming in het risicodossiers vooralsnog niet volledig transparant is. Ook is niet toegelicht waarom de risicoperspectieven in VGR24 afwijken van die in VGR23. Wij adviseren de samenhang tussen bottom-uprisico's, top-downrisico's en de gepresenteerde risicoperspectieven transparant te maken.

In VGR 24 zijn de belangrijkste financiële en planningsrisico's opgenomen. Deze hebben betrekking op de risico's van tranche 1. De planningsrisico's zijn, vanwege het nog ontbreken van bandbreedtes in de planning, niet gekwantificeerd.

3.2.10 *Het kwaliteitsmanagement*

Begin 2025 is de PD gestart om samen met ProRail en NS het kwaliteitsmanagementsysteem van het programma ERTMS op onderdelen te vernieuwen en verder vorm te geven. Deze samenwerking is tot stand gekomen vanuit het besef dat de verandering van een integraal systeem alleen gezamenlijk kan worden gerealiseerd. Gedurende het gehele ontwikkel-, ontwerp- en realisatietraject zal een intensieve samenwerking tussen het PD-regieteam, NS en ProRail noodzakelijk zijn.

De werkwijzen zoals beschreven in het huidige kwaliteitsmanagementsysteem sluiten niet meer aan bij de dagelijkse praktijk. Naar verwachting zou dit systeem aan het eind van het jaar grotendeels gereed zijn, maar uiteindelijk is slechts 60% afgerond. Gereedgekomen onderdelen worden ter vaststelling voorgelegd aan het MT ERTMS of de Stuurgroep.

Omdat het programma zich blijft ontwikkelen, zullen de beschrijvingen in het kwaliteitsmanagementsysteem naar verwachting meer op hoofdlijnen worden opgesteld. Op basis van deze beschrijvingen wil de PD de uitgevoerde processen niet, zoals voorgaande jaren, middels audits toetsen, maar eerder evalueren, teneinde hiervan te leren en waar nodig te herijken.

OGU laat het afhangen van het nieuwe kwaliteitsmanagementsysteem of er evaluaties, audits of andere kwaliteitsbeoordelingsinstrumenten worden ingezet.

Wij adviseren om bij het kwaliteitsmanagementplan te kijken naar de effectiviteit en doelmatigheid van een combinatie van evaluaties, audits en andere kwaliteitsbeoordelingsinstrumenten. Audits kunnen een effectief instrument zijn voor kwaliteitsborging en toezicht, terwijl evaluaties juist bijdragen aan het bevorderen van de doelmatigheid en het leervermogen van de organisatie.

3.3 **De uitkomsten van het onderzoek naar het financieel beheer**

De werkzaamheden met betrekking tot het financieel beheer zijn gebaseerd op hetgeen is vermeld onder punt 2 van paragraaf 6 van de uitgangspuntennotitie van 6 november 2019 en zijn, waar mogelijk, uitgevoerd op basis van de Regeling Financieel Beheer van het Rijk.

De volgende onderwerpen zijn in onze werkzaamheden betrokken:

1. de uitvoering van de subsidieregeling(en) en het verstrekken van opdrachten;
2. de omvang en het beheer van de post onvoorzien;
3. het budgetbeheer.

Ad1: Om het risico op te hoge bevoorschotting te voorkomen, hanteert het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) een halfjaarlijkse verrekening. Na elk halfjaar ontvangt IenW van Pro Rail een afrekening, waarin wordt vastgesteld of het verstrekte voorschot in lijn is met de daadwerkelijk gemaakte uitgaven. Hierdoor verkrijgt IenW gedurende het jaar tweemaal inzicht in de passendheid van het voorschot.

In ons rapport bij VGR 22 hebben wij opgenomen dat de vastlegging van deze beoordeling ontbrak. IenW heeft, mede naar aanleiding van onze aanbeveling, een procedure vastgesteld voor zichtbare vastlegging van de beoordeling de verstrekte voorschotten. Deze is ingegaan per 1 januari 2026. Tevens is IenW voornemens de subsidieregeling HSWI aan te passen.

IenW ontvangt jaarlijks financiële verantwoordingen met bijbehorende controleverklaring voor ProRail-projecten binnen het programma ERTMS. In de verantwoording over 2024 van ProRail is opgenomen dat een relatief gering bedrag als onrechtmatig is aangemerkt als gevolg van het niet naleven van Europese aanbestedingsregels in oude contracten.

IenW is met ProRail in gesprek over de naleving van geldende wet- en regelgeving inzake aanbestedingen. Het beleid dient te worden toegespitst op de relatie tussen IenW en ProRail, zodat de minister van IenW kan optreden en zo nodig sancties kan opleggen wanneer ProRail zich niet houdt aan gemaakte afspraken.

Ad 2: Zie paragraaf 2.4.6. over het beheer van de post onvoorzien.

Ad 3: Zie bij paragraaf bij 2.4.5. over het beheer van de ramingen en over het budgetbeheer.

3.4 De kwaliteit en de volledigheid van de in de voortgangsrapportage opgenomen financiële en niet-financiële informatie

De werkzaamheden met betrekking tot de kwaliteit en volledigheid van de financiële en niet-financiële informatie zijn gebaseerd op hetgeen is vermeld onder punt 4 van paragraaf 6 van de uitgangspuntennotitie van 6 november 2019.

Wij hebben geconstateerd dat de onderwerpen die zijn voorgeschreven in de RGP en de uitgangspuntennotitie in deze voortgangsrapportage aan de orde zijn gekomen.

Voor de kwaliteit van de informatie over de scope, planning, ramingen, risico's en de post onvoorzien verwijzen wij naar de opmerkingen in paragraaf 3.2.4 tot en met 3.2.10 van deze rapportage.

4 Aanbevelingen

Wij doen naar aanleiding van de constatering in dit rapport de volgende aanbevelingen:

1. Het verwerken in de kaders (PKS-R) van de in 2024 en 2025 aangebrachte wijzingen in de overlegstructuur in het kader van de herziene aanpak, alsmede de in 2023 ontwikkelde en sindsdien gehanteerde ramingsmethodiek;
2. De verwachte technologische ontwikkelingen op het gebied van de invoering van FRMCS en in komende jaren verwachte nieuwe Europese technische specificaties meenemen bij het bepalen van tranche 2 en verder;
3. In VGR 25 de aansluiting maken tussen de nieuwe planning en de migratiestappen van de (oude) planning 7.0, de planning uitbreiden met bandbreedtes en, waar mogelijk, een probabilistische planning opstellen;
4. Het monitoren van de toereikendheid van de post onvoorzien;
5. In VGR 25 de planningsrisico's kwantificeren;
6. In VGR 25 de samenhang transparant maken tussen bottom-uprisico's, top-downrisico's en de gepresenteerde risicoperspectieven; en
7. Bij het vaststellen kwaliteitsmanagementplan te kijken naar de effectiviteit en doelmatigheid van een combinatie van evaluaties, audits en andere kwaliteitsbeoordelingsinstrumenten.

5 Ondertekening

Den Haag, 9 april 2026

Auditdienst Rijk

Bijlage 1: Financiële overzichten uit VGR 24

Deze bijlage toont de aangegane verplichtingen en de gerealiseerde uitgaven door mutaties in 2025 op de begrotingsadministratie van IenW (tabel B2-1). De openstaande stand verplichtingen eind 2025 is opgenomen in tabel B2-2. In tabel B2-3 worden de ontvangsten op de Rijksbegroting ERTMS verantwoord. Tabel B2-4 toont de stand van de voorschotten per 31-12-2025.

Tabel B2-1 Aangegane verplichtingen en uitgaven (cumulatief) (Bedragen x € 1 mln. (inclusief BTW))*

	Aangegane verplichtingen			Uitgaven		
	t/m	mutaties	t/m	t/m	mutaties	t/m
	VGR 22	2025	VGR24	VGR 22	2025	VGR24
	31-12-2024		31-12-2025	31-12-2024		31-12-2025
Mobiliteitsfonds	1372,8	1634,6	3007,4	772,7	169,2	942,0
17.07.01 Realisatiefase	1280,2	1637,1	2917,3	682,7	169,2	851,9
17.07.02 Verkenning en planuitwerking	92,6	-2,5	90,1	90,1	0,0	90,1
Totaal programma	1.372,8	1.634,8	3.007,4	772,7	169,2	942,0
17.07.01.995 Terugontvangen voorschotten				21,2	5,7	26,9
17.07.02.995 Terugontvangen voorschotten				8,7	0,0	8,7
Terugontvangen voorschotten				30,0	5,7	35,7
Totaal incl. terugontvangen voorschotten				802,7	174,9	977,7

*De uitgaven op HXII worden voortaan niet meer afzonderlijk weergegeven. Deze blijven inzichtelijk bij de begrotingsmutaties (tabel B3-1), waarin staat aangegeven of en welk budget er vanuit het programmabudget wordt overgeheveld naar HXII met bijbehorende inhoudelijke toelichting.

Tabel B2-2 Stand van openstaande verplichtingen (Bedragen x € 1 mln. (inclusief BTW))*

	Openstaande verplichtingen	Mutaties		Openstaand
	t/m VGR 22	Aangegane verplichtingen	Uitgaven	t/m VGR 24
	31-12-2024			30-12-2025
Mobiliteitsfonds	600,0	1634,6	169,2	2065,3
- 17.07.01 Realisatiefase	597,5	1637,1	169,2	2065,4
- 17.07.02 Verkenning en planuitwerking	2,5	-2,5	0,0	0,0
Totaal	600,0	1.634,6	169,2	2.065,3

*In VGR23 stond een misrekening in bijlage 2, tabel 'B2-2 Stand openstaande verplichtingen'. Abusievelijk waren hier de terugontvangen voorschoten uit tabel B2-3 van €5,7 ook in opgenomen als openstaande verplichting. Deze zijn met deze VGR24 gecorrigeerd.

Tabel B2-3 Ontvangsten Rijksbegroting (Bedragen x € 1 mln. (inclusief BTW))

	t/m VGR22 31-12-2024	mutaties 2025	t/m VGR24 31-12-2025
Mobiliteitsfonds	51,3	5,7	57
Artikelonderdeel 17.09 Ontvangsten van EU en NS	21,3	0,0	21,3
Artikelonderdeel 17.09 Terugontvangen voorschotten	30,0	5,7	35,7
Totaal ontvangsten	51,3	5,7	57

Tabel B2-4 Voorschotten programma ERTMS (Bedragen x € 1 mln. (inclusief BTW)4)

	Stand van de voorschotten per 1-1-2025	Verleende voorschotten	Afgerekende voorschotten	Stand van de voorschotten per 31-12- 2025
Mobiliteitsfonds	201,0	167,7	125,3	243,3
- 17.07.01 Realisatiefase	200,7	167,7	125,0	243,3
- 17.07.02 Verkenning en planuitwerking	0,3	0,0	0,3	0,0
Totaal	201,0	167,7	125,3	243,3

* Er is ten opzichte van VGR22 een kleine correctie doorgevoerd op het subtotaal bij tabel '7-7 Voorschotten programma ERTMS'. Abusievelijk waren hier de bedragen per 31-12-2024 onjuist gepresenteerd. Deze zijn met deze VGR24 gecorrigeerd in de stand van de voorschotten per 1-1-2025. 17.07.02 is verlaagd met € 300.000 en dit is verhoogd op 17.07.01.

Bijlage 2: Toetspunten voor deel 2 van ons onderzoek

De toetspunten van het onderzoek naar de governance en de projectbeheersing

1. Toetspunten "Governance"

Opzet

- Is de (beschrijving van de) inrichting van de governance bij OGU en/of de PD in 2025 gewijzigd?

Werking

- Wordt bij voorstellen tot wijziging van kaders of wijziging van scope, planning, ramingen en risico's de overlegstructuur gevolgd?
- Hoe vult OGU zijn toezicht in op (onder andere) de voortgang, de actualiteit van de scope, de planning, de ramingen en risico's, de kwaliteit van de informatievoorziening en (de uitkomsten van) het auditplan?

2. Toetspunten "Totstandkoming van interne en externe informatie"

Opzet

- Zijn de procedures voor de interne en externe informatievoorziening c.q. management- en voortgangsrapportages in 2025 gewijzigd?

Werking

- Wordt het proces voor de totstandkoming van interne en externe rapportages in de praktijk gevolgd?
- Is de opgenomen informatie in de interne en externe rapportages inhoudelijk afgestemd cf. de overlegstructuur en het toezicht?
- Wordt de in een rapportage op te nemen informatie getoetst aan kwaliteitseisen zoals juistheid, volledigheid, tijdigheid, relevantie, actualiteit en consistentie?

3. Toetspunten "Scopebeheer"

Opzet

- Is de procedure voor het scopebeheer gewijzigd?

Werking

- Zijn mogelijke scopewijzigingen tot stand gekomen volgens de vastgestelde methodiek?
- Is de beslissing tot mogelijke scopewijzigingen via de vastgestelde governance genomen?
- Zijn de consequenties voor tijd, geld en risico's verwerkt in respectievelijk de planning, de raming en het risicoregister?
- Worden scopewijzigingen gestructureerd bijgehouden en houden de PD en OGU daarop toezicht?

4. Toetspunten "Het beheer van de Planning"

Opzet

- Zijn de kaders voor het planningsbeheer of de planningsmethodiek in 2025 gewijzigd?

Werking

- Wordt de voortgang bewaakt en geanalyseerd n.a.v. de planning (mijlpalen)?
- Zijn wijzigingen in de planning tot stand gekomen volgens de vastgestelde methodiek en is de beslissing via de vastgestelde governance genomen?
- Worden de gewijzigde planningen gechallenged, onder meer in de migratie- en planningstafel?
- Is er een planning opgesteld voor tranche 1, tranche 2 en verdere tranches?
- Bevat de planning voor tranche 1, tranche 2 en de verdere tranches, mijlpalen, bandbreedtes of probabilistische standen?
- Heeft de inventarisatie, analyse, kwantificering en rapportering van planningsrisico's plaatsgevonden bij de IO's en PD? (zie ook bij risicomanagement)?

5. Toetspunten "Het beheer van de Ramingen"

Opzet

- Is de methodiek voor de totstandkoming van de ramingen beschreven en vastgesteld?
- Is de methodiek voor de totstandkoming van de ramingen in 2025 gewijzigd?

Werking

- Zijn de ramingen aangepast op grond van ramingsrisico's of andere ontwikkelingen zoals: de vaststelling van de tranche 1, actualisatie van ramingen, actualisatie van risico's en de huidige prijspeil?
- Zijn bovenvermelde wijzigingen tot stand gekomen volgens de daarvoor geldende methodiek en procedures besluitvorming?

6. Toetspunten "Het beheer van de post onvoorzien"

Opzet

- Is de (beschrijving van de) wijze waarop de post onvoorzien wordt beheerd gewijzigd in 2025?

Werking

- Vinden de onttrekkingen en toevoegingen aan de post onvoorzien plaats volgens de beschrijving en de gestelde voorwaarden?
- Is de post onvoorzien nog toereikend gezien de actuele gekwantificeerde risico's?

7. Toetspunten "Risicomanagement"

Opzet

- Zijn de (beschrijvingen van de) kaders en methodes voor het risicomanagement gewijzigd in 2025?

Werking

- Vindt de inventarisatie, analyse, kwantificering van risico's (inclusief de grootste plannings- en ramingsrisico's) plaats bij de IO' en zijn mitigerende maatregelen getroffen?
- Heeft de PD de risico's bij de IO's in beeld?
- Worden de onderkende risico's aan de PD gerapporteerd, gechallenged en verwerkt tot Trefzekerheid op Doelen (TzD)?
- Zijn de TzD gerapporteerd aan OGU en door hen gechallenged?
- Wordt vanaf 2025 de risico's maandelijks gerapporteerd en worden de nieuwe risico's besproken in de voortgangsgesprekken?
- Worden de exogene risico's geïnventariseerd door de OGU, gekwantificeerd en voorzien van mitigerende maatregelen?

8. Toetspunten "kwaliteitsmanagement"

Opzet

- Is het bestaande kwaliteitsmanagementsysteem gewijzigd in 2025?

- Is voorzien dat planmatig wordt vastgesteld dat het kwaliteitssysteem in de praktijk wordt gevolgd aan de hand van een door het MT ERTMS vastgesteld auditplan en/of evaluatiebeleid?

Werking

- Is het auditplan en/of een evaluatiebeleid 2025 op basis van een risicoanalyse opgesteld?
- Is het auditplan en het evaluatiebeleid uitgevoerd?
- Wordt de opvolging van verbetermaatregelen, op basis van de uitkomsten van audits en andere toetsingen, bewaakt door het MT ERTMS en OGU, en waar nodig bijgestuurd?

De toetspunten voor het onderzoek naar de kwaliteit en de volledigheid van de financiële en niet-financiële informatie

De scope

- Zijn in de VGR de scopewijzingen opgenomen en toegelicht met de effecten op planning, ramingen en risico's?

De planning

- Bevat de VGR de planning (met mijlpalen) en een probabilistische planning of planning met bandbreedtes van tranche 1?
- Worden in de VGR de mutaties in de planning toegelicht i.r.t. planning 7.0?
- Is de planning van de overige migratiestappen (buiten tranche 1) in de VGR opgenomen?
- Wordt in de VGR de voortgang van de planning toegelicht?

De kostenraming

- Is in de VGR de totale kostenraming van het programma ERTMS opgenomen en zijn wijzingen toegelicht?
- Is in de VGR de raming van tranche 1 opgenomen en toegelicht?
- Bevat de VGR voorstellen voor het oplossen van de budgetspanning uit de raming van Tranche 1?
- Bevat de VGR een toelichting op het overige deel van de budgetspanning?

De post onvoorzien

- Wordt in de voortgangsrapportage aangegeven: de omvang van de post onvoorzien, de mutaties van de post onvoorzien in de verslagperiode en of de post onvoorzien nog toereikend wordt geacht?

Risicomanagement

- Bevat de VGR een algeheel risicobeeld (TzD's en top down risico's)?
- Bevat de VGR de 5 belangrijkste planningsrisico's gekwantificeerd en met mitigerende maatregelen?
- Bevat de VGR de 9 belangrijkste financiële risico's (3 belangrijkste op het gebied van infrastructuur, materieel en overig) gekwantificeerd en met mitigerende maatregelen?
- Bevat de VGR de belangrijkste exogene risico's?

Het (meerjaren)budget

- Is het (meerjarige) budget in de VGR bijgesteld aan de vastgestelde begrotingsmutaties (waaronder Najaarsnota en Slotwet) en toegelicht?
- Bevat de VGR het meerjarige budget afgezet tegen de meerjarige ramingen?
- Wordt in de VGR een mogelijk verschil tussen budget en ramingen toegelicht en wordt aangegeven op welke wijze wordt omgegaan met de budgetspanning?

Wij onderzoeken of deze toekomstige financiële en (overige) niet-financiële informatie:

- Niet strijdig is met de financiële informatie;
- Gebeurtenissen, voortgang en cijfers worden aangesloten op de administratie van de projectdirectie:
- De externe bronnen hierop aansluiten en de betreffende bronnen in de VGR worden vermeld.

Auditdienst Rijk

Postbus 20201

2500 EE Den Haag

(070) 342 77 00